

FLORESTAS E PARTICIPAÇÃO COMO VETORES¹ DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REFLEXÕES SOBRE OS CASOS ACRE E RIO GRANDE DO SUL – BRASIL

FORESTRY AND CIVIC PARTICIPATION AS DRIVERS OF REGIONAL DEVELOPMENT: ANALYSIS OF THE CASES ACRE AND RIO GRANDE DO SUL – BRAZIL

Markus Erwin Brose

Floresta Desenvolvimento de Projetos Ltda. - AC - Brasil

Resumo: Na diversidade da federação brasileira, dois estados chamam atenção pela qualidade da governança: Acre e Rio Grande do Sul. Ao longo da última década, ambos os estados conferiram através de processos participativos, prioridade à cadeia produtiva florestal como estratégia para dinamização de suas economias, estratégia central para adaptação às mudanças climáticas. No entanto, obtiveram resultados diversos entre si. Este artigo objetiva sintetizar semelhanças e diferenças entre os casos, contribuindo para a análise crítica quanto à participação no desenvolvimento regional. É possível confirmar que processos participativos, sem orientação técnica, podem ter impactos adversos daqueles inicialmente planejados.

Palavras-chave: participação, adaptação e mitigação climática, reflorestamento, Rio Grande do Sul, Acre.

Abstract: Within the diversity of Brazilian Federation, two states are known for quality of their governance: Acre and Rio Grande do Sul. Over the last decade, in both states participatory processes assured priority to forestry production chain as a strategy to improve their economies. Also a key strategy for adaptation to climate change. But, results were very different. This article aims to summarize similarities and differences between the cases, contributing to the critical analysis regarding participation in regional development. It is possible to confirm that participatory processes, without proper technical assistance, may have adverse impacts instead of those initially planned.

Key words: civic participation, adaptation and mitigation to climate change, forestry, Rio Grande do Sul, Acre

INTRODUÇÃO²

Em dezembro de 2012, dois eventos inusitados enriqueceram o debate sobre o setor florestal como vetor do desenvolvimento regional. Por um lado, o Governo do Estado do Acre recebeu uma doação no valor de R\$ 6 Milhões, primeira parcela do total de repasse de R\$ 48 Milhões ao longo de quatro anos, recursos a fundo perdido do programa *REDD Early Movers* (REM) coordenado pelo Banco de Desenvolvimento *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). O Governo

¹ Termo utilizado em referência a: BRASIL (2012).

² Pela profusão de significados do termo 'regional', utilizamos classificação usual para territórios nacionais: microrregião – aglomerado de municípios; mesorregião – estado; macrorregião – aglomerado de estados, salvo os casos onde estes termos adquirem significado específico em nomes ou títulos.

do Estado do Acre foi a primeira instância governamental a receber este prêmio pela redução contínua do desmatamento.

No mesmo período, foi divulgado pela mídia internacional um relatório interno preparado pela *Independent Evaluation Group (IEG)*, uma unidade autônoma de avaliação do Grupo do Banco Mundial. Segundo o relatório (IEG, 2012), os 345 financiamentos no valor de USD 2,6 Bilhões para o setor de florestas - empréstimos concedidos em 75 países entre 2001 e 2011 pelo Banco Mundial e o IFC - não tiveram impacto positivo na redução da pobreza ou na promoção do desenvolvimento sustentável. O estudo enfatiza que, contrariando os princípios e diretrizes florestais do próprio banco - que foram atualizados em 2001, após severas críticas por parte de organizações da sociedade civil, os financiamentos subsidiados com recursos públicos no setor florestal foram direcionados para poucas empresas de grande escala, promovendo concentração setorial e de renda.

Este o contexto para ressaltarmos que o setor florestal possui tradicionalmente impactos relevantes para o crescimento econômico de diversas regiões brasileiras³. E, mesmo caracterizando-se pela baixa visibilidade no debate acadêmico sobre o desenvolvimento, o setor florestal vem experimentando forte presença na mídia e opinião pública em face ao titânico conflito de forças, que se enfrentaram quanto à revisão do Código Florestal entre 2009 e 2012. Este processo foi salutar para o amadurecimento da consciência social sobre reflorestamento, tendo em vista que o setor florestal representa peça-chave na adaptação da economia às mudanças climáticas.

O Estudo de Baixo Carbono para o Brasil, publicado em 2010, sob a coordenação do Programa de Assistência à Gestão do Setor de Energia (ESMAP), financiado pelo Banco Mundial (Gouvello, 2010), identifica tal relevância no uso da terra para a mitigação dos efeitos da mudança do clima, que publicou uma separata referente aos setores agropecuária e florestas (Gouvello et al., 2010).

Em 2009 o estudo Economia das Mudanças Climáticas do Brasil (EMCB), consórcio de algumas das principais universidades e instituições de pesquisa do país, já apresentara sua análise sobre os impactos em potencial até 2050 (Margulis; Dubeux, 2010). De acordo com essa projeção, o impacto da mudança do clima irá reduzir o PIB em até 2,3% com efeitos negativos em todo o país, mas, em especial, nas macrorregiões Norte e Nordeste. Após este passo inicial, o consórcio EMCB vem avançando nos estudos mesorregionais. O primeiro deles, referente a Minas Gerais, foi apresentado em 2012, quantificando as perdas para a sociedade mineira até 2050 em até R\$ 450 Bilhões (Haddad, 2011)⁴.

Consolida-se, assim, o conhecimento acadêmico de que as mudanças climáticas irão aprofundar as desigualdades regionais e microrregionais no país, a despeito das políticas públicas e dos programas de investimento da iniciativa privada que buscam minimizar estas desigualdades. A mudança do clima tende a concentrar populações e reestruturar economias. Consolida-se, igualmente, a

³ O Plano Nacional de Florestas Plantadas está em curso. Veja primeiro esboço: SAE (2011).

⁴ Neste contexto, merece destaque o pioneirismo do Governo do Acre na macrorregião Norte, em produzir um relatório anual sobre as emissões dos gases de efeito estufa (Embrapa, 2012).

certeza de que o manejo florestal, o reflorestamento de áreas degradadas, a gestão integrada de bacias hidrográficas e a consolidação da cadeia produtiva de base florestal figuram entre as medidas prioritárias de adaptação dos territórios aos impactos das mudanças climáticas. Lideranças políticas vão tender a falar cada vez menos de montadoras de automóveis, e cada vez mais sobre reflorestamento e gestão de bacias hidrográficas.

A RELEVÂNCIA SETORIAL

Diferente da agricultura, com seus ciclos anuais de cultivo, ou a pecuária, dependente dos ciclos reprodutivos dos animais, uma das especificidades da silvicultura reside na sua concepção de análise a longo prazo. Como, por exemplo, no setor da mineração, é inerente à sobrevivência do setor de florestas plantadas planejar por décadas, ou mesmo, por gerações.

Ressalte-se ainda que, em toda nação, a economia que experimenta o amadurecimento acaba passando pela ruptura entre uma base florestal predatória e de uso extrativista da mata nativa, para uma fase racional de instalação de florestas plantadas, com o cultivo de árvores para fins madeireiros e industriais. Na história econômica brasileira, outros setores já passaram por esta transição do extrativismo para a produção comercial, por exemplo, as cadeias produtivas do xaxim, do palmito ou de ostras.

O próprio conceito de sustentabilidade tem sua origem no setor florestal. Ao final da Idade Média, frente ao crescimento populacional e à expansão de pequenas manufaturas na Europa central, mediante uso intensivo de madeira na produção de vidro, cerâmica ou sal comestível; frente à diversas guerras e também à expansão da agricultura pela colonização de novos territórios, as florestas nativas forma levadas à beira da exaustão. A partir de 1440 passaram a ser editadas regras de uso e de controle das florestas pela nobreza na administração de seus feudos, sendo o termo 'sustentável' utilizado pela primeira vez no manual *Sylvicultura oeconomica*, publicado em 1713 por Johann von Carlowitz.

Em processo similar, a ocupação do Japão originou o desmatamento das ilhas originalmente cobertas por florestas. A erosão e as inundações, cada vez mais frequentes, originaram fome recorrente entre a população. Em 1666, foi introduzida a primeira legislação florestal que estimulou a recuperação natural de áreas íngremes, proibiu o uso do fogo para roçados e criou um detalhado inventário florestal. A partir de 1750, foi fomentado o plantio comercial de árvores e atualmente o Japão possui 67% de seu território coberto por florestas.

No Brasil, cerca de um século mais tarde, nas décadas 1830 e 1840 a expansão do café sobre a Mata Atlântica gerou severas secas no Rio de Janeiro. Uma das primeiras políticas públicas de sustentabilidade no país – sem ter ainda este nome - foi adotada pelo Imperador Pedro II que, em 1861, organizou o reflorestamento das serras no entorno da cidade do Rio de Janeiro, as Florestas da Tijuca e do Andaraí, visando recuperar sua capacidade de produzir água potável

nos rios Carioca e Maracanã para abastecer a capital⁵. Somente um século mais tarde, em 1934, foi adotado no Governo Vargas com o Código Florestal a primeira legislação que buscava organizar o manejo das florestas no país.

Porém, tendo em vista o pouco conhecimento disponível sobre o uso comercial de espécies nativas, a silvicultura no Brasil teve sua base formada com a introdução de duas espécies exóticas. O pinus, cuja introdução é atribuída a Hermann Blumenau, filho de um inspetor florestal da Alemanha, em 1860, em Santa Catarina, e o eucalipto, introduzido por Edmundo Andrade, em São Paulo, em 1903. O reflorestamento iniciou-se como ação individual, realizada na propriedade, por exemplo, mediante a política de fomento do Instituto Nacional do Pinho, criada no Governo Vargas nos anos 1940.

Os primeiros plantios em escala industrial foram conduzidos pela Companhia Paulista de Estrada de Ferro em 1909, e a Companhia Melhoramentos de São Paulo, em 1922. Mas, o setor experimentou seu impulso principal em larga escala no âmbito da política industrializante do período militar nos anos 1970. A área de florestas plantadas compreende hoje no país cerca de 6,7 milhões de hectares, sendo 90% no eixo Bahia-Rio Grande do Sul, gerando cerca de 700.000 empregos diretos e 1,6 milhões de postos de trabalho indiretos (ABRAF, 2012).

A economia nacional encontra-se ainda na fase de transição entre o extrativismo e a produção de madeira de forma comercial. Enquanto na cadeia produtiva de papel e celulose, o setor alcançou índice de 100% de abastecimento com floresta cultivada, o setor de madeira para construção civil ou para a siderurgia trabalha ainda com índices de até 70% de madeira extraída de mata nativa, sendo mais de 90% da produção de modo ilegal.

A frente de expansão da silvicultura comercial no país concentra-se no arco que vai do Acre ao Leste do Pará, na divisa do Piauí com o Maranhão, além da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Neste arquipélago de ilhas de dinamismo florestal, sobressaem-se o Acre e o Rio Grande do Sul como mesorregiões de alta qualidade democrática e elevados padrões de governança⁶. Ressalte-se que, em ambos os estados, o fomento ao setor florestal foi uma decisão política tomada a partir de processos participativos, diferindo do usual no setor, em que grupos empresariais tomam a decisão de alocação de seus investimentos florestais com base em processos internos de análise da taxa de retorno e das vantagens logísticas da região selecionada.

SEMELHANÇAS ENTRE OS CASOS

Ambos os casos selecionados para este artigo atraem atenção internacional pelas suas peculiaridades. A política florestal desenvolvida por empresas do setor papel e celulose, na Metade Sul do Rio Grande do Sul, foi selecionada como modelo de um processo de desenvolvimento positivo para a base da pirâmide, em

⁵ Para maiores detalhes, ver: Lima (2007).

⁶ Este argumento teve uma primeira aproximação em: SCHREIBER (2005).

estudo conduzido para o Programa Desenvolvendo Mercados Inclusivos das Nações Unidas (FDC, 2008).

Já a política florestal do estado do Acre foi selecionada como pioneira a ser contemplada no programa *REDD Early Movers*, através do qual o Governo da Alemanha premia com recursos financeiros os governos nacionais e subnacionais, que promoveram ações efetivas tanto para a valorização da mata nativa em pé como para a melhoria da qualidade de vida das comunidades que vivem nas florestas.

Ambos os estados são ilhas de boa governança em meio a macrorregiões nas quais o coronelismo e o neocoronelismo ainda predominam. No Rio Grande do Sul, o processo de redemocratização teve início no final do período militar com a formação de diversos movimentos sociais, urbanos e rurais, que serviram de referência em outras partes do país. Uma vez que lideranças, formadas no âmbito desta efervescente sociedade civil, passaram a ser eleitas para cargos públicos foram implementando políticas públicas inovadoras que, após o saneamento das contas públicas, promoveram a participação, a inclusão social e um modelo de desenvolvimento endógeno, baseado na força dos empreendedores urbanos e rurais locais. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, o Orçamento Participativo, o Fórum Social Mundial, o Programa de Extensão Empresarial e o fomento ao uso de Software Livre são exemplos do laboratório de inovações da sociedade gaúcha pós-1985, consolidando-se como uma *learning region*.

No Acre, o processo de qualificação da redemocratização teve início em meio ao período militar, quando nos anos 1970 o movimento dos seringueiros passou a impedir a derrubada da floresta, formando sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias e comunidades eclesiais de base, espaços nos quais foram formadas as lideranças eleitas para cargos públicos a partir do final dos anos 1980⁷. Com a eleição de um governador da Frente Popular em 1999, e as subseqüentes reeleições até os dias atuais, a continuidade possibilitou a construção de uma abrangente política de Estado para proteção das florestas nativas, geração de renda e inclusão social das populações até então marginalizadas, que funciona como um laboratório de políticas públicas inovadoras para a Amazônia.

Foram eliminadas as serrarias irregulares, criados subsídios para produtos não madeireiros da floresta, foi estimulada a organização e formalização das marcenarias e movelarias, foram descentralizadas às comunidades rurais os serviços públicos universais, o ensino público experimentou um salto de qualidade⁸ e foi dado início a uma ampla regularização fundiária, garantindo o direito de propriedade aos indígenas, seringueiros e agricultores familiares.

Ambas as unidades subnacionais aqui descritas contam com uma população com elevado grau de orgulho pelas glórias passadas por pertencer ao Brasil após

⁷ Uma ampla bibliografia analisa em mais detalhe este processo de conscientização pela luta coletiva no Acre, em especial o papel da Teologia da Libertação, por exemplo: Esteves (2010).

⁸ Em 2010 o Acre ficou entre os 10 melhores estados no índice de educação pública do MEC, e em 2012 Brasília/AC foi considerado o quinto município com melhor condição de ensino público no país.

conflitos militares com os vizinhos de cultura espanhola⁹. E ambos os estados experimentaram um período de certa autonomia republicana antes da consolidação como integrantes tardios da federação brasileira. Em ambos os estados constata-se elevado grau de autoestima motivado por um mito cultural de forte apelo popular, no Rio Grande do Sul o gauchismo, no Acre a florestania. Apesar de ambas as sociedades serem periféricas na geografia e economia nacional, suas lideranças contam com elevada credibilidade junto à opinião pública. Assim como no auge da crise de governabilidade gerada pelo escândalo do Mensalão, o Governo Federal – majoritariamente ocupado por políticos paulistas - chamou um político gaúcho, Tarso Genro, para retomar a normalidade. E no auge da crise entre os modelos agrários do país sobre o Código Florestal, foi chamado um político acreano, Jorge Viana, para reestabelecer o equilíbrio nas negociações.

Os poucos elementos simbólicos elencados acima, a título de descritores, representam valores intangíveis, mas, segundo o modelo de Rokkan (2000), configuram partes constitutivas de uma identidade regional, que possibilita a união de esforços e recursos por aquela sociedade na execução de programas e políticas que visam transformar sua realidade.

RAÍZES DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA FLORESTAL

No caso do Rio Grande do Sul, lideranças comunitárias e empresariais criaram a partir de 2001, mediante uma série de eventos e seminários o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul – Fórum Mesosul. Este esforço, oriundo da integração de oito Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, foi realizado no sentido de acompanhar a nova Política de Desenvolvimento Regional criada pelo Ministério da Integração Nacional, que previa um maior detalhamento da regionalização do país, estabelecendo o conceito das mesorregiões. Esses territórios foram definidos como sendo um aglomerado de microrregiões de confluência entre dois ou mais estados, ou de fronteira com países vizinhos, caracterizados por problemas e potencialidades em comum.

Com base nos debates e diagnósticos elaborados nas plenárias e consultas à sociedade, organizados pelos fóruns de 13 mesorregiões reconhecidas no território nacional, o Governo Federal atribuiu, a partir do Plano Plurianual 2004/2007, recursos específicos para as ações do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO.

No caso do Fórum Mesosul, uma das prioridades selecionadas para a dinamização da economia regional foi o fomento florestal. O Ministério da Integração alocou recursos específicos para a implantação e reforma de viveiros florestais, e um centro gestor de inovação da rede moveleira. O Governo do Estado, por sua vez, alocando contrapartidas aos recursos federais ampliou o

⁹ Conflito militar sobre demarcação do território encerrado no Rio Grande do Sul apenas em 1801, no Acre em 1902.

Programa de Financiamento de Longo Prazo Floresta Gaúcha - PROFLORA, promoveu capacitação de seu corpo técnico para assistência aos produtores rurais e facilitou os procedimentos de licenciamento ambiental para o setor florestal na Metade Sul, buscando atrair grandes empresas que pudessem liderar uma nova cadeia produtiva do papel e celulose na fronteira com o Uruguai, país com tradição na produção comercial de eucalipto.

No caso do Acre, a política florestal tem sua origem no Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, processo tanto de pesquisa como de consulta à sociedade regional que se estendeu de 1999 até a publicação da sua versão detalhada em 2007. A partir dessa base construída em processo participativo, foram sendo desenhadas as políticas públicas estruturantes para uma economia de base florestal, que foi consubstanciada na Política Estadual de Valorização do Ativo Florestal, tornada lei em 2008. Essa engloba os programas de regularização fundiária, combate ao desmatamento e ao uso do fogo, além de assistência técnica e extensão rural para unidades produtivas sustentáveis. Para a inclusão produtiva de pastagens degradadas, foi criado o Programa Estadual de Florestas Plantadas, bem como iniciado amplo esforço para regularização e recomposição de áreas de proteção permanente e reserva legal nos imóveis rurais¹⁰.

O ponto culminante deste processo de aprendizado coletivo e de reestruturação das políticas públicas no Acre ocorreu mediante a aprovação pela Assembleia Legislativa, em outubro de 2010, da lei que cria o Sistema Estadual de Incentivo aos Serviços Ambientais – SISA, colocando o estado na vanguarda mundial da promoção e valorização dos serviços ambientais. A partir deste marco referencial foram criados o Instituto de Mudanças Climáticas, a Comissão Estadual de Validação e Avaliação, como espaço de participação da comunidade acadêmica, empresarial e da sociedade civil, e a Companhia de Serviços Ambientais, visando valorizar os recursos naturais a ponto de atrair novos tipos de investimentos privados.

DISCUSSÃO DOS PRINCIPAIS IMPACTOS

A política florestal desenvolvida na Metade Sul do Rio Grande do Sul não apenas dinamizou conflitos latentes, como gerou novos conflitos sociais. Por um lado, a compra ou arrendamento de amplas extensões de terra por parte das empresas de papel e celulose reproduziu o modelo econômico que mantém o rural da Metade Sul na sua estagnação, qual seja a predominância da grande propriedade patronal, seja esta o latifúndio pouco produtivo, ou a estância de pecuária extensiva e baixo nível tecnológico. Por outro lado, a Metade Sul integra em grande parte o bioma do Pampa, um dos mais ameaçados biomas do país. A introdução do cultivo de árvores em larga escala neste bioma representa uma

¹⁰ Veja: ACRE (2011) ou Araújo; Lani (2012).

destruição do mesmo, pois o florestamento¹¹ substitui os campos e a biodiversidade nativos.

O conflito alastrou-se a partir de 2004 no âmbito da administração estadual, com correntes internas do governo divergindo entre si. Após ter coordenado a elaboração de um Zoneamento Ambiental para a Silvicultura – ZAS que impunha restrições à silvicultura comercial, a direção da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEPAM teve que ser demitida em 2007 para que pudesse ser adotado em 2008 um novo ZAS para o estado, mais favorável à implantação de cultivos de árvores em larga escala na Metade Sul. Em 2005 o Ministério Público abriu procedimento de investigação para elucidar qual a forma pela qual uma empresa papelreira de capital externo estava adquirindo propriedades na faixa da fronteira.

Após a publicação de folhetos informativos e palestras no meio rural pelas ONGs engajadas na campanha pela preservação do Pampa, e impetrar uma ação civil pública na Justiça, o conflito foi levado ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Representantes das ONGs e movimentos sociais buscaram obter em 2006 no CONAMA uma moratória para a implantação de monoculturas de espécies exóticas no Pampa, motivando crítica e oposição por parte do Ministério da Integração Nacional¹². O auge dos conflitos ocorreu quando os movimentos e as organizações integrantes da Via Campesina ocuparam em março de 2006 as instalações da empresa Aracruz Celulose no município de Barro do Ribeiro, danificando viveiros de eucalipto e destruindo um laboratório¹³.

O conflito marcou o então Governo Estadual, a Gestão Rigotto, que vinha sendo saudado como o 'Governo da Pacificação' pela imprensa regional que havia insistido na sugestão que a administração anterior da Frente Popular seria uma ditadura da esquerda e havia declarado uma guerra midiática à mesma. Nesse sentido, é possível identificar similaridades entre a Gestão Britto e a Gestão Rigotto na busca por um "certificado do Rio Grande do Sul como apto à globalização"¹⁴. Além disso, ao contrário dos princípios definidos pelo Ministério da Integração Nacional, de que: "O desenvolvimento regional integrado e sustentável pressupõe a sustentabilidade ambiental, com o uso racional dos recursos naturais e a gestão dos recursos hídricos e dos ecossistemas para o benefício das presentes e futuras gerações", o processo de florestamento do Pampa em larga escala com espécies exóticas dificilmente pode ser classificado como sendo sustentável, na medida em que erradica o bioma¹⁵.

No caso do Acre, as políticas públicas a partir de 1999 possibilitaram a redução gradual dos índices de desmatamento no estado, levando à eliminação do desmatamento ilegal pelos produtores patronais ao final da década 2000. O Acre mantém 87% do seu território coberto por mata nativa. O desmatamento

¹¹ Florestamento consiste na prática econômica, dentro da engenharia florestal, de cultivo intensivo de árvores para a produção de madeira, celulose, carvão vegetal, em locais onde não existia mata nativa.

¹² Nota Técnica No. 3/2006/Mesosul/DPS/SPR/Ministério Integração, datada de 15/05/2006.

¹³ Para resumo dos acontecimentos: Faveri (2007).

¹⁴ Afirmação resgatada por: Cadoná (2012).

¹⁵ Para uma análise crítica desta experiência, ver: Etges (2010).

existente hoje no estado está concentrado em pequenas propriedades geradas pela reforma agrária que distribuiu lotes, mas não oferece aos assentados as condições necessárias para o acesso ao mercado e a consequente reprodução social da família¹⁶. Assim, permanece o hábito cultural de destocar e queimar uma vez ao ano algo em torno de 1 ou 2 hectares na propriedade, visando a produção de culturas de autoconsumo.

A ampliação contínua do controle sobre o território após a constituição da Unidade de Georreferenciamento – Ucegeo, que representa o estado da arte em sua capacidade de interpretação de imagens satélites, e a ampliação das ações de regularização fundiária quase eliminaram o fluxo migratório para o Acre. A regularização das madeiras e marceneiros limitou o comércio de madeira ilegal, e a expansão do manejo sustentável de florestas nativas possibilita que mais de 90% da madeira consumida pela indústria seja de fontes legalizadas e rastreáveis.

O reconhecimento da capacidade técnica e confiabilidade na governança do Acre tornaram o estado uma referência na atração de investimentos públicos. O Acre constitui o terceiro colocado, entre os 27 estados da federação que mais financiamentos aprovou no BNDES em 2012¹⁷. Instituições multilaterais aprovam rotineiramente financiamentos para o estado, disputando por ter presença com representantes do Acre na mídia. O Governo do Estado do Acre firmou acordos de cooperação técnica para repassar sua expertise a outros governos subnacionais, como a Província de Pando, Bolívia, Madre de Dios no Peru e Aceh, na Indonésia. Em início de 2013 o estado do Mato Grosso adotou nova legislação de serviços ambientais com base na experiência do Acre, e os estados do Amazonas e Amapá estão elaborando legislação similar.

O estado do Acre foi um dos fundadores da iniciativa Governadores para o Clima, que integra diversas regiões subnacionais com o Governo da Califórnia¹⁸. A Califórnia adotou em 2013 o primeiro sistema macrorregional de controle de emissões de gases de efeito estufa nos EUA, e com base na boa governança do Acre deve passar a aceitar a comercialização de créditos de carbono florestal originados pelo SISA a partir de 2015 para empresas da Califórnia que precisam reduzir e compensar suas emissões.

Os impactos positivos da política florestal acreana na última década podem ser observados ao longo do eixo logístico que integra o Centro Oeste do país aos portos do Pacífico no Peru, a Rodovia Interoceânica, pavimentada no âmbito da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana - IIRSA. Em 2012, técnicos da ONG Conectas percorreram a rodovia, publicando seu relato na imprensa nacional (CONNECTAS, 2012). No lado peruano, a nova rodovia permite a expansão da extração madeireira para abastecer o mercado chinês, pouco afeito à certificação ambiental, a atração de garimpeiros que estão devastando as várzeas na busca por ouro e gerando uma urbanização espontânea e caótica ao longo da rodovia, bem como a atração de migrantes que estão derrubando a mata para

¹⁶ Para uma análise histórica da renda na agricultura familiar acreana, ver: Rego (2003) e Maciel (2011).

¹⁷ Ver: Carneiro (2012).

¹⁸ Maiores detalhes em: <http://www.gcftaskforce.org>.

abrir lotes de colonização. Não se verificam fenômenos similares no lado acreano desta rodovia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Arnstein (2002) alerta para o fato de que a utilização de mecanismos de participação constitui um elemento necessário, porém, não suficiente, para a promoção de processos de desenvolvimento inclusivos. Segundo a experiência da autora já nos anos 1960, processos participativos que não têm acesso a um acompanhamento técnico e científico adequado podem acarretar a não participação, qual seja a desinformação, ou mesmo a manipulação.

Adicionalmente, é inerente a processos participativos que quanto maior o número de atores sociais envolvidos, menor o tempo disponível para o debate qualificado e o detalhamento das informações. Os limites da participação podem ser observados empiricamente quando a sociedade é chamada a votar, em geral uma escolha binária que oferece apenas a escolha entre o 'sim' ou o 'não'. Essa a diferença entre mecanismos democráticos que, por definição, são excludentes para a minoria que perdeu a eleição, e processos participativos qualificados com base no consenso, que demandam tempo e são restritos a um número limitado de participantes.

Ao ser chamado para votar, escolhendo entre o novo equipamento para os bombeiros da sua cidade ou o subsídio para uma política florestal, o cidadão está exercendo seu direito à participação, mas dificilmente ele/ela tem clareza de todas as implicações técnicas, administrativas, orçamentárias, ambientais e políticas que esta escolha acarreta. Nesse sentido, podemos argumentar que a overdose de instâncias de participação criadas na sociedade gaúcha, a partir de 1985, ainda não possui uma racionalidade ou integração a ponto de permitir o direcionamento adequado de políticas de desenvolvimento de longo alcance. O democratismo de base a todo custo, e em todas as instâncias, tem seus limites. E a baixa capacidade técnica e científica certamente é um deles.

Resumindo, mecanismos participativos são essenciais; porém, não são suficientes. No Rio Grande do Sul, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN representa o caso de uma instituição pública de desenvolvimento microrregional, formada por técnicos altamente qualificados, em cuja capacitação foram investidos anos de trabalho e cursos custeados com recursos públicos nacionais e internacionais. Possui, no entanto, baixa legitimidade política e nenhuma instância participativa, sendo pouco relevante como instrumento de transformação da economia e da sociedade na qual atua, decorrendo daí pouca visibilidade e baixa legitimidade pública. Já uma instância deliberativa como o Fórum Mesosul possui alta legitimidade política e, daí decorrente, alta legitimidade pública, por ser um instrumento de promoção da participação nos rumos do desenvolvimento microrregional. Por outro lado, instâncias informais, agremiações e fóruns como o Fórum Mesosul, em geral,

ressentem-se da ausência de capacidade técnica e científica, para qualificar suas decisões e conhecer o estado da arte nos setores nos quais pretendem intervir.

Sob o conceito genérico de adoção de uma política florestal para promover a qualidade de vida em um determinado território, podem estar abrigadas as mais variadas formas operacionais, que podem ter efeitos os mais diversos sobre a economia e a sociedade de uma região. Tendo em vista a baixa visibilidade que o setor florestal possui junto à opinião pública, é possível que a nobre intenção de promover o reflorestamento de uma bacia hidrográfica choque-se com as ações que efetivamente acabam sendo implementadas¹⁹, gerando daí o conflito social que a multiplicidade de instâncias de participação que não dialogam entre si, não são capazes de prevenir ou mitigar. Resta promover o boicote social ou recorrer à Justiça.

Uma política florestal pulverizada pode ser um poderoso instrumento de distribuição de poder e de capital em um dado território. Para tanto, o fomento florestal deve ter capilaridade, incluindo o maior número possível de proprietários na cadeia produtiva, permitindo a eles participar - através dos mecanismos de compartilhamento de benefícios - da riqueza que está sendo gerada ao longo da cadeia produtiva. Por outro lado, uma política florestal pode ser centralizadora e estar calcada na visão de beneficiar poucos grupos capital-intensivos, formato este bem vindo para muitos dos "modernos políticos de todo o mundo"²⁰.

A avaliação recente sobre os impactos negativos dos empreendimentos capital-intensivos, financiados com recursos públicos pelo Grupo do Banco Mundial ressaltam, de modo similar como experimentado no Fórum Mesosul, que uma política florestal concentradora de poder e capital não promove inclusão social, nem preservação ambiental. Portanto, dificilmente pode ser classificada de sustentável²¹. Nesse sentido, árvore não é igual à árvore.

Ambos os casos aqui relacionados caracterizam-se pelo alto grau de participação e transparência na adoção de uma política florestal, o que é salutar tendo em vista os impactos negativos que as economias destas regiões irão enfrentar com as mudanças climáticas. Mas, os resultados operacionais de cada uma das políticas são diferentes entre si. Esta constatação restringe a possibilidade de utilizar-se para sua interpretação o conceito de capital social conforme proposto por Putnam (1996)²². De acordo com esse autor, a existência de altos índices de capital social gera alta qualidade de governança, que, por sua vez, promove processos harmoniosos de desenvolvimento para o benefício da coletividade.

Ambas as mesorregiões aqui analisadas contam com elevados estoques de capital social e boa governança, a ponto de diferenciarem-se dos estados vizinhos.

¹⁹ Outro exemplo deste fenômeno são os conflitos no litoral do Nordeste, entre as comunidades de pescadores artesanais e as empresas de energia eólica cujas torres estão destruindo as dunas.

²⁰ Afirmação resgatada por Cadoná (2012)

²¹ Argumento similar foi desenvolvido anteriormente em estudo para outro setor: os projetos 'sustentáveis' do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, veja: Brose (2008).

²² Esta constatação empírica encontra eco em um corpus crescente de estudos - nacionais e internacionais - que revidam e questionam a hipótese central de Putnam, p. ex.: Walter et al(2003).

Porém, o uso econômico dos recursos naturais, que ambas as sociedades estão propondo, é acentuadamente diferente, a ponto de ser possível argumentar que a política florestal, selecionada para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, não é sustentável.

Nesse sentido, parece ser mais útil a interpretação proposta a partir da leitura de Gramsci (Bobbio, 1999), que caracterizou a sociedade como um intrincado conjunto de arenas, fóruns, agremiações, associações e empresas, nas quais diferentes grupos de interesse estão em permanente conflito por poder e por capital. De acordo com esse pensador, a sociedade civil, com seus conflitos e contradições internas, constitui o espaço privilegiado de geração de novas utopias, que - no caso de sucesso - mediante mecanismos políticos são levadas por lideranças formadas no contato com os movimentos sociais para o âmago da administração pública, gerando aí novas políticas públicas que contribuem para a transformação da realidade.

Entre os planos de desenvolvimento regional elaborados de forma democrática, e os seus resultados e impactos efetivamente obtidos, pode existir diferença significativa, conforme experimentado no caso das políticas de fomento do setor florestal de ambos os casos aqui analisados.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Alternativas de utilização de áreas alteradas no Estado do Acre**. Rio Branco: Secretaria do Meio Ambiente-SEMA, 2011. 227p.

ARAÚJO, Edson; LANI, João (Orgs.) **Uso sustentável de pastagens cultivadas na Amazônia Ocidental**. Rio Branco: SEMA, 2012. 153p.

ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para Promoção da Participação**; Porto Alegre; Ano 2, N. 2, p. 4-13, Jan. 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTAS PLANTADAS – ABRAF. **Anuário Estatístico da ABRAF – Ano Base 2011**. Brasília: ABRAF, 2012. 43p.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de Sociedade Civil**. Petrópolis: Paz e Terra, 1999, 85p.

BRASIL. 1a. Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. **Documento de referência**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional/MI, 2012. 28p.

BROSE, Markus (Org.) **O pagamento por serviços ambientais: O mercado de carbono promove a inclusão social?** Goiânia: Universidade Católica de Goiás/CARE Brasil, 2008. 369p.

CADONÁ, Marco. Desenvolvimento subnacional e atuação política da burguesia industrial no RS durante a década de 1990. **REDES – Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, V. 17, N. 3, p. 213-230, Set/Dez 2012.

CARNEIRO, Mariana. Estados pedem, mas, não retiram recursos do BNDES. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 julho 2012. Caderno Poder, p. A8.

CONECTAS. **O primeiro ano da Transoceânica: rota do Pacífico traz negócios e devastação**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 14 out. 2012. **Caderno de Economia** p. B10.

EMBRAPA ACRE. **Inventário de Emissões Antrópicas e Sumidouros de Gases de Efeito Estufa do Estado do Acre: Ano Base 2010**. Rio Branco: IMC/Embrapa, 2012.

ESTEVES, Benedita. **Do “manso” ao guardião da floresta: estudo do processo de transformação social do sistema seringal, a partir do caso da reserva Extrativista Chico Mendes**. Rio Branco: Editora UFAC, 2010. 278p.

ETGES, Virgínia. Desenvolvimento regional: uma análise da metade sul do Rio Grande do Sul, Brasil. **Novos Cadernos do NAEA**, UFPA, Belém, v.13, n. 2, p. 169-186, dez. 2010.

FAVERI, Miqueline. Desertos Verdes: Análise documental da cobertura dos jornais Correio do Povo e Zero Hora, 9 a 18 de março de 2006, sobre a expansão da monocultura de eucaliptos no Rio Grande do Sul. 2007. 163f. **Monografia** (Faculdade de Comunicação) – UFRGS, Porto Alegre.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL – FDC. Anexo. Votorantim Celulose e Papel: plantando eucaliptos em parceria com pequenos produtores rurais p. 187-201 In: UNP (Org.) **Criando valores para todos: estratégias para fazer negócios com os pobres**. New York: UNDP, 2008. 253p.

GOUVELLO, Christophe (Coord.). **Estudo de Baixo Carbono para o Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 2010. 173p.

GOUVELLO, Christophe; SOARES FILHO, Britaldo; NASSAR, André. Relatório de Síntese Técnica: Uso da Terra, Mudanças do Uso da Terra e Florestas. **Estudo de Baixo Carbono para o Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 2010. 121p.

HADDAD, Eduardo (Coord.) **Avaliação de impactos de mudanças climáticas sobre a economia mineira**. Belo Horizonte: FEAM/FIPE-USP, 2011. 37p.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP – IEG. **Managing Forest Resources for Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience**. Washington, 10/12/2012, 89f.

LIMA, Eduardo. A importância da Floresta da Tijuca na cidade do Rio de Janeiro. 2007. 96f. **Monografia** (Especialização em Gestão Ambiental de Bacias

Hidrográficas) Escola de Engenharia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MACIEL, Raimundo. **Diagnóstico Socioeconômico dos Sistemas Básicos de Produção Familiar Rural do Estado do Acre** – Período 1996/2006. Rio Branco: Editora UFAC, 2011. 243p.

MARGULIS, Sergio; DUBEUX, Carolina (Eds.) **Economia da Mudança do Clima no Brasil: Custos e Oportunidades**. São Paulo: IBEP Gráfica, 2010. 95p.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996. 287p.

REGO, José. **Análise Econômica dos Sistemas de Produção Familiar da Região do Vale do Rio Acre – 1996/1997**. Rio Branco: UFAC/Sebrae/Fundação Ford, 2003. 126p.

ROKKAN, Stein. **Staat, Nation und Demokratie in Europa**. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2000. 452p.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS – SAE. Diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Florestas Plantadas. Grupo Interministerial SAE/PR 90. Brasília: Presidência da República, 2011. 35f.

SCHREIBER, Waltraud. Acre: Construção de novos espaços de gestão pública. In: CRUZ, José (Org.) **Brasil, O desafio da diversidade: experiências em desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Ed. SENAC Nacional, 2005, p.105-136.

WALTER, Maria; RANINCHESKI, Sonia; MARINHO, Danilo; CASTRO, Henrique. Capital Social e políticas sociais no Brasil: diferenças regionais e população beneficiária de programas sociais. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. GT 4 – Desigualdades Sociais. UNICAMP, Campinas. 1 a 5 set. 2003.

Submetido em 02/04/2013

Aprovado em 13/06/2013

Sobre os autores

Markus Erwin Brose

Agrônomo, Mestre em Gestão Pública, Doutor em Sociologia. Diretor Executivo da Floresta Desenvolvimento de Projetos Ltda./Acre. Pesquisador independente

Endereço: Rua Benjamim Constant, 1231, 69900064 - Rio Branco, Acre - Brasil

E-mail: mbrose@uol.com.br